

“TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MÉXICO. UN ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN MÉXICO 2007-2008”

LIC. ALEJANDRA PAOLA CARRILLO HINOJOSA

Resumen:

La presente investigación aborda el tema de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en las Universidades Públicas de México, teniendo por objetivo explicar cómo se ha desarrollado la transparencia y la rendición de cuentas en las Universidades Públicas de México, basándose en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México (ITAIUP), analizando los años 2007 y 2008.

Para los fines del documento, se hace una descripción de los conceptos de derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; para posteriormente desarrollarlos en las Universidades Públicas de México, teniendo en cuenta la importancia de la autonomía como elemento característico de estas instituciones. Finalmente y, ya teniendo como base los conceptos, se hace un análisis sobre los resultados obtenidos por diferentes Universidades del país en el ITAIUP durante los años 2007 y 2008.

En el documento se han consultado diferentes autores para definir la transparencia en las Universidades Públicas, tales como Rodolfo Vergara (2007), Sánchez (2005), Olvera (2009); y documentos oficiales como la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y el ITAIUP.

Palabras clave: transparencia, rendición de cuentas, derecho a la información, universidad públicas, autonomía

Introducción

En México el tema de transparencia y rendición de cuentas ha sido un tema muy discutido en la última década; sin embargo, este se ha enfocado a los organismos gubernamentales, dejando hasta un cierto grado a las instituciones autónomas, como las Universidades. Un ejemplo claro sobre el desinterés en realizar estudios de transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas de México, se encuentra en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información en las Universidades Públicas en México, 2009, publicado por Aregional, el cual fue realizado hace 4 años, impidiéndonos tener datos cuantitativos sobre la situación actual de las universidades en materia de transparencia. Recordemos que las Universidades a pesar de contar con la característica de autonomía, reciben dineros públicos, lo cual las clasifica como sujetos obligados de dar a conocer la distribución y aprovechamiento de los recursos que le son destinados. Con base en lo anterior, se percibe la escasa información sobre transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas de México, generando la falta de aportes teóricos que expliquen el papel que juegan estas instituciones como sujetos obligados por la Ley en el ejercicio de transparencia.

La democracia moderna se caracteriza por el principio de la libertad de expresión y dentro de él fluye el derecho a la información. Del derecho a la información se derivan los derechos a investigar, recibir y difundir información. “Los dos primeros se refieren al derecho a recibir información veraz y oportuna de los medios de comunicación, mientras que el derecho- público subjetivo del gobernado- a recibir e investigar información, pero en posesión del Estado, es el que se traduce en el derecho de acceso a la información pública, mismo que a su vez tiene su vertiente de transparencia” (Cortés, 2005: 12)

El derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas han sido objeto de estudio importante en las últimas décadas en la administración pública al comprender instrumentos esenciales implementados por la Nueva Gestión Pública, con la finalidad de incrementar los índices de democracia, confianza y legitimidad de las organizaciones públicas, así como lograr eficientar el quehacer público, logrando una mayor satisfacción del cliente-ciudadano.

Dentro de un país democrático, la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel fundamental al permitir que los ciudadanos no sólo vigilen el quehacer de las estancias gubernamentales, sino que se divulgue de una manera activa la información que se posee, permitiendo que exista una mayor participación, interés y acercamiento por parte del ciudadano con sus gobernantes; es decir, se enriquece esa relación entre gobernantes y gobernados.

La transparencia es vista hoy en día como un derecho fundamental para los ciudadanos, teniendo en el caso mexicano su establecimiento en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la reforma de 1977, con la cual se decretó que el Estado sería quien garantizara el derecho de acceso a la información. Más adelante, para reforzar esta garantía, en el 2002 se promulga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, siendo una ley que

reconoce y regula el derecho individual de acceso a la información de las instituciones como de los organismos públicos.

La transparencia y rendición de cuentas se ha implementado en los diferentes organismos gubernamentales, teniendo como finalidad elevar los índices de confianza, legitimidad, eficacia y eficiencia; asimismo, se ha aplicado en las instituciones autónomas, siendo el caso de las Universidades Públicas Autónomas de México. Estas instituciones se encuentran como sujetos obligados a transparentar y rendir cuentas de su quehacer financiero y académico porque perciben recursos provenientes del Estado y la Federación.

El tema de transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas de México, pese a ser un tema interesante y digno de estudiar, sólo cuenta con el desarrollo de un índice de transparencia desarrollado por Aregional, una consultoría especializada y creada en el 2000. El índice creado por esta consultoría es el “Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México”, del cual se tienen datos públicos de 2007 y 2008, para los años posteriores no existe información pública, lo cual limita el conocimiento respecto a la situación actual en este tema de las universidades públicas del país.

Con base en lo anterior, el presente documento tiene como objetivo explicar cómo se ha desarrollado la transparencia y la rendición de cuentas en las Universidades Públicas de México, teniendo como base el Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México (ITAIUP), analizando los años 2007 y 2008. Para cumplir dichos fines, se hace una descripción de los conceptos de derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, para posteriormente desarrollarlos en las Universidades Públicas de México, teniendo en cuenta la el concepto de autonomía, al ser un elemento característico de estas instituciones. Finalmente, y ya teniendo como base los conceptos, se hace un análisis sobre los resultados obtenidos por diferentes Universidades del país en el ITAIUP durante los años 2007 y 2008.

¿Qué es el derecho de acceso a la información pública?

El acceso a la información pública es definido como “un derecho fundamental por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad Estatal” (Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 2011) es decir, todo persona tiene el derecho a ser informado sobre las acciones y toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de su territorio, ya sea Estatal o Nacional, por lo que la información no deberá ser oculta; sin embargo, existe una clasificación de ésta con la intención de no perjudicar o poner en peligro la seguridad nacional.

El derecho de acceso a la información es un punto de partida para lograr la eficacia y cumplimiento de otros derechos fundamentales, del mismo modo, contribuye a combatir la corrupción con ayuda de la transparencia y la rendición de cuentas, teniendo como resultado un mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos. El ejercicio y garantía del derecho de acceso a la información permite una sociedad informada que sea partícipe en

la toma de decisiones, por lo tanto, la información brindada a estos actores deberá ser de calidad.

En el campo jurídico este derecho lo encontramos en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”, es decir, el individuo tiene derecho a tener acceso a la información, así como de expresar opiniones y difundir con libertad la información que tenga. Debe tomarse en cuenta que la información que el solicitante requiera debe ser completa, clara y oportuna; asimismo, tendrá que ser universal, es decir, toda persona tiene derecho a solicitar la información que requiera, sin importar raza, género o estatus social.

El derecho de acceso a la información ha requerido la formación de instituciones, así como el uso de instrumentos y tecnologías que permitan su ejercicio eficaz y eficiente a través de la exposición de ideas y diferentes tipos de información con un fácil acceso para los ciudadanos. Por lo tanto, el acceso a la información ya es considerado a nivel internacional como un derecho humano que garantiza la libertad de pensamiento y expresión.

En México, el derecho de acceso a la información se encuentra garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º, el cual a la letra dice: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013), por lo que el Estado será el responsable de hacer valer este derecho, así como de brindar la información a los ciudadanos cuando éstos lo requieran. Con base en lo establecido en el artículo 6º, y con el objetivo de cumplir con las herramientas administrativas de la NGP, en México se publica en 2002 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual tiene como finalidad “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.” (Ley Federal de Acceso a la Información, 2002) De acuerdo a lo establecido por la ley, todo ciudadano tiene derecho de acceso a información clara, precisa y oportuna, tomando en consideración que todas las instituciones públicas se encuentran obligadas a transparentar su quehacer y ejercicio de presupuesto, dada su característica de contar con dineros públicos.

¿Qué es la transparencia y la rendición de cuentas?

La transparencia es uno de los temas que se ha venido discutiendo desde ya hace varios años, teniendo como principal característica ser un elemento clave para la democratización de un país. Cossío, al respecto dice que desde tiempo atrás “viene utilizándose la expresión transparencia para aludir a la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Citado en Ackerman, 2008: 100) Por esta concepción que se tiene sobre la transparencia es que se ha convertido en uno de los debates más importantes de los

últimos años y se alude a ella con frecuencia debido a la necesidad que se tiene por consolidarla como una política pública que sea eficaz y eficiente.

La transparencia, en términos generales se refiere al conocimiento público de la información gubernamental; Rodolfo Vergara (2007) la define como “el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2007: 17). Con base en lo anterior, podemos referirnos a la transparencia como la obligación por parte del sector público gubernamental de proporcionar al ciudadano la información que requiera.

Otros autores definen a la transparencia como “un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos”, con base en ello viene a bien citar a Jeremy Bentham (1991), quien argumenta que la transparencia cuenta con 5 funciones específicas:

- 1) Evaluación de los gobernantes
- 2) Rendición de cuentas
- 3) Control del poder público
- 4) Fortalecer a la autoridad política
- 5) Detección y corrección de errores

De acuerdo a lo anterior, encontramos que el objetivo principal de la transparencia es poder realizar una evacuación a las instituciones y a los gobernantes para poder establecer mecanismos que permitan un mejor desarrollo mediante la detección y corrección de errores, todos ellos de manera eficaz y eficiente; del mismo modo, la transparencia contribuye a crear y elevar los niveles de confianza y legitimidad en las instituciones, mismas que otorgan un fortalecimiento de la autoridad política.

Por su parte, Guerrero dice que “la palabra transparencia es de uso común entre todos nosotros. Podríamos decir que se utiliza generalmente de tres maneras: como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos.” (Citado en Canales, s/a: 11). Con base en esta definición, encontramos que la transparencia refiere a una cualidad y/o a tributo de un sujeto o grupo de sujetos.

Canales sostiene que la transparencia “con su utilización se busca hacer referencia, por un lado a un derecho fundamental de los ciudadanos y por otro, a la implementación de esta como Política Pública, encaminada sin lugar a dudas a hacer efectivo el contenido de ese derecho fundamental” (Canales, s/a: 10)

Los mecanismos de rendición de cuentas no sólo se encuentran orientados al ejercicio de los recursos públicos, sino también a la obtención de resultados durante la gestión; es decir, la rendición de cuentas no sólo tiene por objetivo informar cuánto se tiene y cómo ha sido utilizado, sino también pretende informar qué se está haciendo y qué resultados han sido obtenidos.

Las sociedades actuales se caracterizan por estar más al pendiente del ejercicio de las atribuciones de las estancias públicas y el ejercicio de los recursos públicos, lo cual genera que los gobiernos se vean fuertemente orientados a establecer mecanismos o sistemas de rendición de cuentas, los cuales tendrán un papel importante para lograr la legitimidad de las instituciones públicas. La rendición de cuentas tiene como base el derecho humano a saber y acceder a la información, lo cual, nos dice Sánchez “condiciona y obliga a reflexionar sobre la gestión pública, su evaluación y resultados” (Sánchez, 2012: 16)

La transparencia refiere al conocimiento público de la información gubernamental; Rodolfo Vergara (2007) la define como “el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2007: 17) Con base en esta definición, la transparencia refiere al ejercicio por parte de las organizaciones gubernamentales para dar a conocer al público su información, ya sea de índole financiero o de acción.

La transparencia y la rendición de cuentas han tomado importancia relevante dentro de las organizaciones gubernamentales debido a su contribución para el incremento en los niveles de confianza y legitimidad de los gobiernos. De ahí que en la actualidad las instituciones se preocupen por desarrollar sistemas de transparencia y rendición de cuentas más eficientes y eficaces para poder cumplir los objetivos citados.

Todo ejercicio de transparencia y rendición de cuentas en los países democráticos se encuentran respaldados y sustentados en una ley, para el caso de México contamos con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental, promulgada en el 2002, la cual establece en su artículo 6° que “se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados” (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002); es decir, la información deberá ser pública, libre y actualizada, con la finalidad de facilitar el acceso de los ciudadanos.

El tema de transparencia y rendición de cuentas en México es relativamente reciente, lo cual ha tenido como consecuencia que se presenten algunos problemas como un sistema de rendición de cuentas poco eficiente, generando entonces la presencia de actos de corrupción en las distintas áreas y niveles gubernamentales. Teniendo presentes estos conflictos, se encuentran también la generación de índices de desconfianza por parte de la sociedad hacia las instituciones, tema que no concierne en su totalidad al presente documento; sin embargo resulta importante tenerlo presente debido a que la conciencia sobre la presencia de dicha problemática nos lleva a comprender la importancia del ejercicio de transparencia y rendición de cuentas dentro de las diferentes instituciones públicas.

Transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas Autónomas de México

La universidad es “una institución cuyo propósito es generar, transmitir y difundir los conocimientos que la sociedad requiere para responder a los requerimientos, tanto de sus individuos como de colectivos” (Agüera, 2011: 31) Por lo tanto, las universidades representan esas instituciones en donde se crea y transite el conocimiento universal y se lleva a cabo la difusión y extensión del conocimiento y la cultura. Por ende, las universidades son consideradas como aquellas responsables de crear nuevas corrientes de pensamiento, proporcionando al alumno la oportunidad de crear juicios y críticos que le permitan convertirse en ciudadanos activos en beneficio de la sociedad.

Las Universidades Públicas en México son instituciones de interés público que reciben financiamiento público pero cuentan con autonomía jurídica y de gestión, lo cual ha generado la importancia de establecer mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en estas instituciones, cuidando no transgredir su autonomía.

El estudio de la transparencia y rendición de cuentas dentro de las Universidades Públicas es importante ya que es un requisito para la administración; asimismo crea una cultura desde el ámbito educativo de una transparencia y rendición de cuentas a fin de crear conciencia que estos mecanismos contribuyen al avance de la democracia en las sociedades contemporáneas, el ejercicio de la pluralidad y la tolerancia; es decir, contribuimos al fortalecimiento de la democracia.

En México el tema de transparencia y rendición de cuentas ha sido un tema muy discutido en la última década; sin embargo, este se ha enfocado a los organismos gubernamentales, dejando de lado a las instituciones autónomas como las Universidades. Un ejemplo claro sobre el desinterés en realizar estudios de transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas de México, lo encontramos en la existencia de un solo estudio que se dedica a obtener el Índice de transparencia en las Universidades Públicas; dicho estudio es realizado por Aregional y lleva por nombre “Índice de Transparencia y Acceso a la Información en las Universidades Públicas en México”

Por sí mismas la transparencia y rendición de cuentas en México comprenden un tema relativamente nuevo en la administración pública, para el caso de los organismos autónomos, como las Universidades, ha creado una serie de confusiones sobre qué transparentar, y a qué se encuentran obligadas estas instituciones.

En la 2° encuesta Nacional de Cultura Constitucional 2011, se mostró que las Universidades son las Instituciones con mayor índice de confianza en la ciudadanía, al haber obtenido 7.1 puntos de una escala de 10, en donde 10 corresponde a “confío mucho”. De las Universidades siguen los maestros y el ejército; mientras que los partidos políticos y los servidores públicos presentan los más bajos índices de confianza con una calificación de 5.4 puntos. Lo cual nos permite observar que las Universidades públicas hasta 2011 contaban con gran legitimidad y aprobación por parte de la ciudadanía, dando pie estos datos a plantear la hipótesis de que la exigencia e interés de transparencia y rendición de

cuentas en estas instituciones no se hace presente debido a su característica de ser aquella con el mayor nivel de confianza.

CUADRO 1. EN UNA ESCALA DE 0 A 10, DONDE 0 ES NO CONFÍO NADA Y 10 ES CONFÍO MUCHO, ¿QUÉ TANTA CONFIANZA TIENE USTED EN...? (PROMEDIO)

Las universidades públicas	7.1
Los maestros	7.0
El ejército	6.8
Los medios de comunicación	6.7
La iglesia	6.7
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	6.7
El Presidente de la República	6.4
El Instituto Federal Electoral	6.3
El gobernador de su estado (el jefe de gobierno)	6.3
El Instituto Electoral de su Estado	6.3
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	6.0
Los jueces y magistrados	5.9
Los tribunales de justicia	5.9
Las organizaciones no gubernamentales	5.9
Los sindicatos	5.8
Los presidentes municipales (delegados)	5.7
El ministerio Público	5.7
Los diputados federales	5.6
Los partidos políticos	5.5
Los servidores públicos	5.4
La policía	5.4

Fuente:

<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion7.pdf>

De acuerdo al estudio realizado por Aregional, a través del Índice de Transparencia y Acceso a la Información en las Universidades Públicas en México, la transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas presentan los siguientes beneficios:

- 1) Legitimar su desempeño
- 2) Ser un ejemplo de otras instancias públicas
- 3) Justificar el aumento de recursos públicos
- 4) Incentivar las aportaciones privadas (ITAIUP, 2009: 4)

De acuerdo a estos cuatro beneficios, encontramos que las Universidades en México al no contar con una rendición de cuentas eficaz y eficiente se enfrentan a una serie de problemáticas con la comunidad universitaria como la legitimidad y confianza, así como

complicaciones dentro de su administración. Cabe mencionar que la transparencia institucional en el ámbito educativo trae consigo impactos positivos en la eficiencia del gasto y una reducción en el uso inadecuado e ilegal de los recursos. Su importancia también radica en el hecho de brindar servicios de calidad, mismos que han sido altamente demandados en este sector.

La rendición de cuentas ha tenido una notable influencia en el desarrollo y mejoramiento de la calidad en los servicios educativos brindados por las Universidades Públicas en México, comprende uno de los mecanismos más influyentes para propiciar una mejor calidad en los servicios educativos del nivel superior; es decir, a mayor rendición de cuentas, mayor calidad en el servicio educativo; por eso implementar sistemas de rendición de cuentas eficientes es una tarea importante para el sector educativo en todos sus niveles

Transparencia, rendición de cuentas y la autonomía de las Universidades Públicas

Escobar (2000) nos dice que la autonomía es uno de los elementos esenciales de las descentralización, permite al ente descentralizado legisle sobre sus propios asuntos y tenga autoridad y decisión sobre su forma de organización. Según el autor, la autonomía de cada organismo variará dependiendo de sus funciones administrativas; por lo tanto, la ley será la que determine en cada caso la estructura y funcionamientos de cada uno de los organismos descentralizados.

Para el caso de las Universidades en México, la ley les otorga a través de una ley orgánica normar su propio gobierno y desenvolverse académica, administrativa y financieramente en la manera que sea de su conveniencia para poder alcanzar sus objetivos.

En México se cuenta con una autonomía universitaria en donde existe la libertad administrativa, académica y financiera; sin embargo, para el caso de la última, al obtener recursos de la Federación o del Estado, entonces se encuentra obligada a rendir cuentas del manejo de los recursos que le han sido asignados.

Para lograr la autonomía universitaria, se llevó a cabo un largo proceso de lucha y movimientos sociales para que quedara bien establecida en el campo jurídico mexicano; consiguiendo así que estas instituciones representaran ese ideal a favor del progreso, cumpliendo una función sociocultural, en donde se dota a la sociedad de educación se construyen profesionistas e intelectuales dotados de valores y compromiso social en pro del progreso y desarrollo del país. Será entonces que el 9 de junio de 1980 cuando la autonomía de las universidades se eleva a rango constitucional, en donde se añaden al artículo 3° las funciones y fines de las universidades e instituciones de nivel superior, las cuales deberán realizarse de forma democrática bajo una conciencia social; asimismo en este mismo artículo se reconoce la autonomía de las universidades y sus alcances.

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción

y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.” (Artículo 3° de la Constitución Política)

Nos dice Olvera (2009) que “la Universidad surge como un espacio de conciencia que puede ser definido como un campo idealizado donde caben progresistas, científicos, creadores y soñadores que proyectan el concepto de una comunidad ideal basada en la libertad, la tolerancia y la razón” (OLVERA, 2009: 304). Entonces la Universidad deberá ser vista como ese espacio de conocimiento e investigación en el cual sean creadas y organizadas las propuestas de una comunidad, siendo un espacio no sólo de tradición (la cual le ha permitido perdurar a lo largo del tiempo) sino de renovación y crítica.

El concepto de “autonomía” por su misma naturaleza es complejo debido a que implica cuestiones no sólo de orden jurídico, sino económico, académico, político y social. El nacimiento de la autonomía es en el ejercicio jurídico, en donde la administración central delega funciones, atribuciones y responsabilidades; es decir, se da a través de la descentralización del Estado, siendo entonces estas instituciones, auxiliares de este último.

Como ha sido mencionado, la autonomía por sí sola resulta compleja de entender. Para el caso de las universidades, este concepto ha adquirido su significado de acuerdo a las circunstancias, el contexto bajo el cual se encuentre o las visualizaciones que tenga a futuro, tal como lo menciona Monsiváis (citado en Olvera, 2009: 307), que la autonomía ha tenido definiciones determinadas a ciertos momentos de crisis: “a) capacidad de autogobierno; b) independencia formal o real ante el Estado; c) extraterritorialidad al rechazar la entrada de la policía y del ejército a los planteles universitarios; e) libertad de cátedra e investigación; f) auspicio de las libertades de expresión artística y cultural” (p. 309). Con base en estos cinco puntos, podemos mencionar que se ha llegado a pensar que la autonomía de las universidades sería crear un Estado dentro de un mismo Estado. Asimismo, se percibe una amplitud en la concepción de la autonomía, la cual va desde el campo político-organizacional, hasta el cultural y artístico.

Es importante mencionar que concebir a la autonomía como la constitución de un Estado dentro del Estado estamos hablando de una imposición de un grupo que se encuentra más preocupado porque no exista la intervención de fuerzas armadas y sea capaz de autogobernarse sin tener compromisos sociales y culturales, perdiéndose así el verdadero sentido de la existencia universitaria; recordemos que estas instituciones nacen con el propósito de fomentar la cultura, creándose un compromiso social que tiene a fin hacer notar las necesidades de una sociedad a través de la investigación.

Algunos autores como García Maynez (citado en Olvera, 2009: 307) dicen que existen dos vertientes naturales para entender la autonomía universitaria: “la ética como atributo del querer, y el jurídico como un derecho subjetivo”; es decir, el conjunto de valores aspirados por los universitarios, que al final tendrán un derecho fundamentado en el campo jurídico.

Por su parte, Olvera (2009) concluye que “la autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse, tener sus propias normas en el marco de su ley orgánica, designar a sus autoridades, determinar sus planes y programas dentro de los

principios de libertad de cátedra, investigación y para administrar libremente su patrimonio” (Olvera, 2009: 305)

Con base en los autores citados, podemos decir que la autonomía universitaria comprende esa capacidad de autogobierno al tener la facultad de organizarse como mejor le convenga, teniendo asimismo, esa libertad para encauzar y vitalizar la cultura. La autonomía universitaria otorga a las instituciones esa capacidad de decisión, conducción y ejercicio, impidiendo sea limitada por poderes externos que impidan el cumplimiento de sus funciones.

Desde el campo jurídico, la autonomía universitaria se comprende como el derecho constitucional que ha sido otorgado por parte del Estado a las Universidades, convirtiéndose también en una garantía social para los ciudadanos debido a que cuentan con el compromiso de fomentar y guiar los valores, actitudes y conductas de su comunidad. Es entonces, un compromiso entre el Estado y los universitarios, a quienes les son otorgadas una serie de libertades a fin de que actúen con responsabilidad y en pro de la sociedad.

Las Universidades públicas “son instituciones del Estado mexicano dotadas de autonomía académica y administrativa” (Olvera, 2009: 2); es decir, cuentan con la capacidad de decidir sobre su estructura administrativa; así como en la forma de realizar los planes de estudio, elegir y asignar a los docentes que han de contribuir de manera significativa para cumplir el objetivo principal de la institución: proveer de educación al país.

Las Universidades como instituciones educativas, comprenden un elemento importante del país, siendo a través de su trabajo y desempeño que contribuye a la mejora de la sociedad con la impartición de conocimientos críticos, reforzando el análisis respecto a las situaciones políticas, económicas, culturales y sociales que enfrenta el país en la actualidad.

Al tener el carácter de públicas, las Universidades deberán impartir la educación universal de manera gratuita, al ser un derecho constitucional para todos, sin hacer distinciones de raza o posiciones económicas, esto bajo la idea firme de que la educación es concebida como “una condición que fomenta la libertad, permite el acceso a formas superiores de empleo, ingreso, bienestar y productividad, abriendo canales para la participación social y el acceso a los espacios públicos” (Olvera, 2009: 303)

Cabe mencionar que la autonomía que le ha sido otorgada a las Universidades como derecho constitucional le permite ser una institución con sentido creador, de libertad y crítica; comprenden ese ámbito en el cual la sociedad es capaz o tiene la oportunidad de difundir conocimiento, investigación y cultura, siendo símbolo de libertad y pluralismo.

Se encuentra regulada por el Estado; sin embargo, su autonomía le brinda ese carácter de ser una institución que organice sus esquemas, métodos y lineamientos en su vida interna, los cuales le permitirán legitimarse y lograr el cumplimiento de objetivos.

A pesar de ser las Universidades públicas las mejores evaluadas en los niveles de confianza en 2011, no podemos presumir de un excelente sistemas de rendición de cuentas, ya que no

se están generando los resultados esperados, al no obtener una calificación más elevada. Recordemos que uno de los objetivos de la rendición de cuentas es generar legitimidad y confianza en las Instituciones.

Con base en los datos y cifras citadas, encontramos un sector administrativo de la educación corrupto; lo cual nos lleva a pensar que esto puede estar teniendo origen en la falta de un sistema de rendición de cuentas más eficaz y eficiente; propiciando a la generación de desconfianza de la comunidad estudiantil hacia las instituciones educativas.

Las Universidades se caracterizan por su compromiso de formar ciudadanos críticos y responsables socialmente, lo cual las compromete en mayor grado a colaborar en el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, en México se han presentado discusiones sobre los sistemas de rendición de cuentas en estos organismos, pese a su obligatoriedad establecida en la ley, ya que, se respaldan con el argumento de la autonomía que no se encuentra dentro de sus obligaciones rendir cuentas a ningún organismo dada su característica de autonomía, es decir, cuentan con la libertad de decidir qué información han de transparentar o rendir cuenta y frente a quién o quiénes.

La autonomía de las Universidades Públicas de México ha sido cuidada celosamente por éstas instituciones, siendo así uno de los grandes temas a discutir cuando se pretende introducir la rendición de cuentas en las Universidades, se afirma que al llevarse a cabo la autonomía se verá trasgredida al tener que ofrecer información respecto al manejo de recursos; sin embargo, esto en términos generales ha sido utilizado como un pretexto para no permitir el avance de una rendición de cuentas eficiente, y al mismo tiempo no se genere un avance en la calidad de prestación de servicios administrativos ofrecidos por las instituciones.

Las Universidades Públicas, pese a la autonomía que las caracteriza, se encuentran, por ley, obligadas a transparentar y rendir cuentas a los ciudadanos, con la finalidad de lograr una mayor eficiencia de sus recursos; así como la reducción en el uso inadecuado del presupuesto y previniendo la corrupción en la prestación de sus servicios administrativos. Como señala Manuel Gil, la transparencia no es sino un medio, por lo demás muy propicio, para hacer valer de forma responsable las cualidades propias de la vida universitaria y, a fin de cuentas, es un medio idóneo para la autonomía.

Análisis del Índice de Transparencia y Acceso a la Información en las Universidades Públicas en México (2007-2008)

El Índice de Transparencia y Acceso a la Información en las Universidades Públicas (ITAIUP) es un estudio realizado por Aregional, teniendo como medición 39 Universidades Públicas de México, las cuales se dividen en: 34 Universidades Públicas Estatales y los 5 Institutos Federales de Educación Superior: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Pedagógica Nacional y el Colegio de México. Los aspectos considerados por el ITAIUP

sobre la información que cada una de las universidades presenta dentro de sus páginas electrónicas son:

- a) Estructura
- b) Organización
- c) Gestión
- d) Desempeño

Estos aspectos permiten una evaluación integral de los esfuerzos para garantizar “el acceso de toda persona a la información pública de manera ágil, oportuna y expedita” (ITAIUP, 2009: 2)

Para el caso del estudio realizado en 2009, la Universidad Autónoma de Tlaxcala formó parte de la muestra; sin embargo, no fue evaluada debido a que al momento de llevar a cabo la revisión, el portal de la Universidad se encontraba deshabilitado.

Según la ITAIUP los bloques de información para medir la transparencia en las Universidades públicas son:

- Información financiera: refiere a las decisiones tomadas de ingreso y gasto.
- Información Académico-administrativa: comprende información académica útil para la comunidad académica y una transparencia administrativa.
- Información institucional: integra la información del funcionamiento de cada institución universitaria, determinando sus prioridades y propósitos.
- Información jurídica: comprende los ordenamientos jurídicos que norman el funcionamiento de la institución y el acceso a su información.
- Acceso a información adicional: comprende la información que ha de mejorar el canal entre la ciudadanía y la universidad en materia de acceso a la información. (ITAIUP, 2009: 5)

Estos aspectos permiten la evaluación de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

A regional ha realizado evaluaciones de manera anual, sobre los que se tienen informes son del 2007 y 2008, mismos que han presentado una variación significativa. Para cumplimiento de objetivo del presente artículo, se cita a continuación los resultados obtenidos durante estos periodos:

CUADRO 2: ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS 2007-2008

Nombre corto	Calificación 2007 (A)	Calificación 2008 a/(B)	Variación (B-A)	Posición	
				2007 b/	2008
U. Veracruzana	27.0	88	61	28	5
U.A. de Sinaloa	39.5	92	52.5	23	3
U.A. de Cd.Juárez	48.0	98	50	20	1
U.A. de Chihuahua	37.0	87	50	25	6
U. de Guanajuato	62.0	83	21	17	7
U.J.A. de Tabasco	44.0	65	21	22	15
U.A. de Guerrero	28.0	48.5	20.5	27	20
U.A. de Hidalgo	62.0	81	19	17	8
U.A. del Edo. de México	72.0	88	16	12	4
U.A.B.J. de Oaxaca	8.0	24	16	31	27
U.A. de Campeche	14.5	30	15.5	30	24
U.A. de Aguascalientes	67.0	81	14	15	8
U.A. de Chiapas	30.0	43	13	26	21
U.A. de Puebla	87.0	97	10	3	2
U.A. de San Luis Potosí	30.0	40	10	26	22
U. Michoacana de San Nicolás Hgo	66.0	72	6	16	12
U.A. del Edo. de Morelos	76.0	81	5	9	8
U.A. de Querétaro	73.0	78	5	11	10
U.A. de Baja California Sur	22.0	27	5	29	26
UNAM	79.0	83	4	4	7
U.A. de Nuevo León	76.0	80	4	9	9
U. de Sonora	76.0	80	4	9	9
U.A. de Zacatecas	74.0	77.5	3.5	10	10
U. de Guadalajara	95.0	98	3	1	1
COLMEX	89.0	92	3	2	4
UAM	78.0	81	3	6	8
U.A. de Nayarit	52.0	53	1	19	18
U.A. del Carmen	37.0	37	0	25	23
I. T. de Sonora	73.0	72	-1	11	13
U.A. de Yucatán	77.0	73	-4	7	10
U.J. del Edo. de Durango	76.5	72	-4.5	8	11
U.A. de Coahuila	70.0	64.5	-5.5	13	16
U.A. de Baja	80.5	71	-9.5	5	14

California					
U. de Colima	61.0	51.5	-9.5	18	19
IPN	76.0	64	-12	9	17
U.A. de Tamaulipas	45.0	24	-21	21	28
UPN	67.5	37	-30.5	14	23
U. de Quintana Roo	74.0	30	-44	10	25
U.A. de Tlaxcala	39.0	N.E.	N.A.	24	N.E.

Fuente: ITAIUP, 2009. Disponible en <http://transparencia.uasnet.mx/documentos/ITAIUP.pdf>.

De acuerdo a este cuadro comparativo presentado por el ITAIUP, encontramos que las Universidades han hecho un gran esfuerzo y han presentado preocupación para mejorar su transparencia y rendición de cuentas. El promedio para 2007 era de 58.7 puntos, mientras que en 2008 fue de 66.9 puntos, se observa un incremento de 8.2 puntos de un año a otro, respaldando este dato lo que hemos afirmado en líneas anteriores.

Las universidades que realizaron esfuerzos significativos para incrementar la calificación son la Universidad Veracruzana, la Universidad Autónoma de Sinaloa, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Chihuahua; mientras que la universidad menos comprometida en elevar su nivel fue la Universidad de Quintana Roo.

El programa ha representado un impulso en las Universidades en su interés por la transparencia y rendición de cuentas, quitando los tabúes con respecto a la relación entre autonomía y la transparencia de su quehacer.

Conclusiones

La importancia de realizar una investigación de transparencia y rendición de cuentas en las universidades públicas, radica en el hecho de poder elevar los índices de transparencia y rendición de cuentas en estas instituciones y que éstos contribuyan a incrementar la mejora en su oficina de transparencia, así como en su portal web, en los servicios brindados, y elevar los índices de legitimidad y confianza con la comunidad universitaria. Cabe hacer mención que una institución transparente permite a través de la participación de su comunidad, conocer las necesidades de sus ciudadanos e incrementar su legitimidad.

Es necesaria la implementación de una transparencia y una rendición de cuentas de manera eficaz y eficiente, ya que van a permitir crear y mantener una sociedad bien informada sobre su situación política, económica y cultural actual; generando así una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones, las cuales con base en el conocimiento de las necesidades permitirá que estas se encuentren mayormente enfocada al cumplimiento de objetivos.

Crear sistemas de rendición de cuentas eficaces y eficientes contribuyen a cumplir con el derecho humano de saber y el derecho legal de informar al ciudadano respecto al quehacer y ejercicio de los recursos públicos; del mismo modo beneficia a encontrar dentro de las

preguntas que realicen la comunidad, respuestas que permitan tener conocimiento sobre las necesidades que se tienen, generando entonces una mayor y mejor interacción entre la sociedad y las Instituciones. Con base en esta analogía, para las Universidades Públicas, la creación de un sistema de rendición de cuentas más eficiente, contribuirá a que con base en la participación de su comunidad, se tenga conocimiento sobre las necesidades y problemáticas a las que se enfrentan en el ámbito administrativo y con base en ello generar mecanismos que permitan brindar una mayor calidad en el servicio.

Otra de las ventajas que brinda un sistema de rendición de cuentas es la legitimación del desempeño de las Instituciones, y el ser un ejemplo para las demás instituciones públicas. Teniendo la capacidad y eficiencia en respaldar y justificar sus gastos a modo de proporcionar la información necesaria que le permita solicitar un aumento de recursos públicos debido al manejo eficaz y eficiente de estos, teniendo como mejor resultado la generación de confianza en la comunidad universitaria.

Si bien, podemos percatarnos que el problema de la transparencia y rendición de cuentas en las Universidades Públicas no radica simplemente desde una perspectiva jurídica, sino también desde un campo político y social, en donde la autonomía de estas juegan un papel importante. No se ha logrado concientizar en estas instituciones que al recibir dinero público, se ven obligados a rendir cuenta de sus acciones, el aprovechamiento y distribución de estos recursos a medida de tener conocimiento sobre los resultados que éstos están teniendo en la comunidad universitaria.

Al existir carencia de una transparencia y rendición de cuentas eficientes en las Universidades Públicas propicia la presencia de actos de corrupción, los cuales son perceptibles desde las aulas hasta los altos niveles administrativos. Como en cualquier instancia gubernamental, puede generarse desconfianza, para el caso de las Universidades, será principalmente de la comunidad universitaria hacia sus autoridades y profesores. Otra consecuencia sería en los servicios educativos, los cuales pueden no ser de calidad al no existir un control y evaluación que permitan conocer con certeza el tipo de servicio que se está brindando a los universitarios, así como la carencia de conocimiento respecto al uso de los recursos públicos que le son destinados y el impacto que se tiene con respecto al aprovechamiento de los mismos.

En México se ha desarrollado y llevado a la implantación del Índice de Transparencia y Acceso a la Información en las Universidades Públicas, dando como resultado un incremento en el interés por parte de las autoridades de estas instituciones para elevar sus índices de transparencia y rendición de cuentas, teniendo como resultado que los servicios educativos, la eficiencia y eficacia de los recursos sea mayor; es decir, contamos con mayores y mejores servicios que permiten elevar la satisfacción del cliente. Sin embargo, este tipo de estudio sólo ha sido realizado por dos años, lo cual frena y deja de motivar a estas instituciones que tanto trabajo les ha costado aceptar el hecho de rendir cuentas y transparentar sus acciones a continuar haciéndolo.

Definitivamente, México requiere de sistemas evaluativos que le permitan conocer los niveles de transparencia y rendición de cuentas dentro de sus instituciones educativas, para con ello incrementar la calidad del servicio, considerando que la educación es la base de

cualquier país para generar desarrollo. Destacando también, que un país entre más transparente sean sus instituciones, más democrático será.

Bibliografía

1. Ackerman, J. (2008). *Más Allá del Acceso a la Información*. Siglo XXI Editores. México.
2. Agüera, Ibáñez E. (2011) *Las Universidades Públicas y su compromiso con la transparencia, derecho de acceso a la información y rendición de cuentas*.
3. Bentham, J. (1991). "Código constitucional". En Josep Colomer (ed.) Bentham. Antología, Barcelona, Ediciones Península.
4. Boletín Mexicano de Derecho Comparado (2011) El derecho de acceso a la información pública en los países de la Región Andina, Biblioteca Jurídica Virtual. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/108/inf/inf11.htm>. Fecha de consulta 23 de marzo de 2013.
5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2013) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Fecha de consulta 15 de enero de 2013
6. Cortés, Ricardo (2003) *La transparencia en México: razón, origen y consecuencias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf> , fecha de consulta 15 de enero de 2013.
7. Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr>. Fecha de consulta 3 de agosto de 2013
8. Escobar Ramírez, G. (2000). Evolución del concepto de autonomía de las Universidades. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/3/art/art1.pdf>. Fecha de consulta: 8 de octubre de 2013.
9. Fox, Quesada Vicente (2002) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>. Fecha de consulta 06 de julio de 2013.
10. Guerrero, Eduardo (2008) *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, China, citado en Canales Vargas, David Alfonso (s/a) *Transparencia y rendición de cuentas en una democracia constitucional. De la necesidad de crear un Tribunal de Fiscalización Superior para México*, INFODF, México. Disponible en http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/davidalonsocanalesvargas.pdf. Fecha de consulta 10 de febrero de 2014.
11. Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México, 2009. Disponible en: <http://transparencia.uasnet.mx/documentos/ITAIUP.pdf>
12. Olvera, García J. (2009) "La Universidad pública: autonomía y democracia", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 51, septiembre-diciembre 2009, UAEM, México.
13. Rodolfo Vergara (2007) *La transparencia como problema*, Cuadernos de transparencia, No. 5, IFAI, México.
14. Sánchez, Francisco Javier; Ramírez, Darío y Guerra, Oscar (2012) *Transparencia, educación y Universidades Públicas en México*, Universidad Autónoma de Ciudad

Juárez, México. Disponible en:
http://www.infodf.org.mx/web/comsoc/campana/2012/libro_trans_univ.pdf. Fecha
de consulta: 29 de marzo de 2013.